机关事务集中统一管理:理论与实践

余少祥

(中国社会科学院 社会发展战略研究院, 北京 100732)

摘　要: 机关事务集中统一管理是将履行机关事务工作的职能和事权集中起来,由统一的机构进行管理、保障和服务。机关事务集中统一的事域包括机构统一、职能统一、制度统一和标准统一。实行机关事务集中统一管理可以优化资源配置,节约和降低行政成本,提升行政保障效能,主要路径是法治化和信息化。近几年来,我国机关事务部门在机构、职能、制度、标准建设和统一方面取得了很大进展。但总体上看,机关事务机构统一尚需时日,职能统一任重道远,制度统一亟待顶层设计,标准统一需要有序推进,这些也是我国机关事务未来改革和发展的主要方向。

关键词: 机关事务;集中统一管理;理论框架;实践检视

中图分类号:C 9333.22　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2021)04-0141-10

党的十八大以来,中央高度重视机关运行保障工作,各级机关事务部门在推进全面从严治党、加强政府自身建设方面发挥了十分重要的作用,但总体上还“面临管理职能分散化、部门利益分割化、公私关系松散化、法制建设滞后等碎片困境”,①在公共利益、公私关系、法治建设和治理功能等方面呈现出“碎片化”的现实样态。② 大力推进机关事务集中统一管理,是适应国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,对构建科学规范、职能完备、运行高效的机关事务部门至关重要。

一、机关事务集中统一管理的意涵

(一)机关事务的本质特征

目前,我国学界和实务界对“机关事务”没有形成权威统一的定义,主要表现为“内涵不清晰、外延不确定、内容不稳定、权责不明晰”。③ 如湛中乐认为,机关事务是“以国家财政资金为保障的党政机关为维持其正常运行所需的事项”;④陶雪良认为,机关事务“在法定意义上”是指“对保障机关正常运行提供必要的经费、资产和服务, 以及相应的规划、组织、协调和控制活动”。⑤

本文认为,机关事务有三个本质特征:其一,它是内部行政事务,不能脱离行政机关而独立存在,是

收稿日期:2021-02-03

作者简介:余少祥,男,安徽宿松人,中国社会科学院社会发展战略研究院“创新工程”首席研究员。

① 彭宗超、曾学华、曹峰:《整体性治理视角下党政机关事务的整合与协同》,《北京行政学院学报》2019 年第 1 期,第 47 页。

② Bauer,Becker:*Public Administration in Germany*:*Problems and Potential of a Fragmented Community*, International Journal of Public Administration,Volume 42,Issue11,2019,pp.950-960.

③ 王德:《大力推进机关事务治理体系和治理能力现代化》,《中国行政管理》2017 年第 3 期,第 6 页。

④ 湛中乐、李烁:《机关运行保障立法:性质、思路与原则》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 2 期,第 140 页。

⑤ 陶雪良:《论机关事务的本质属性》,《中国机关后勤》2018 年第 1 期,第 35 页。

为确保行政机关成为具备行政效率和效能的主体,在国外属于“内政部”的工作,①与财政、发展改革、住建等部门工作性质完全不同,其效力仅限于党政机关内部,不面向社会大众提供管理和服务。其二,它的内容包括管理、保障和服务三个方面,是为直接公共服务创造条件和环境,包括提供公务用车、办公用房、机关用地、财务经费、综合事务管理和机关节能、政府采购、后勤服务等。其三,机关的外延包括以行政机关为主的国家机关和有关人民团体,如党委和工青妇团等。因为行政机关内、外部行政关系并无实质不同,都是保障要素服务于公共权力对外有效行使。

在此基础上,本文给机关事务下一个基本定义,即机关事务是国家以保障政务和公共权力对外有效行使为目标,借助一定的组织形式和管理原则开展的履行公共职能之外的内部系列管理、保障和服务活动的总称。

(二)集中统一管理的内涵

对机关事务而言,集中有两层含义:一是机构集中,即建立党政机关集中办公区,为其提供集中管理、保障和服务,比如实行“一条龙服务、一站式办公、并联式审批、规范化管理、阳光下作业”等运行模式,不仅能够提高工作效率,而且能为进出办公区的人员带来更多便利,更好地展示服务型政府形象。一直以来,机构集中都是推进机关事务集中统一管理、深化机关事务管理体制改革的重要内容,对于打造高效型、服务型政府具有十分重要的现实意义。二是职能集中,即将各党政机关以前分散掌握的机关事务职能全部剥离出来,统一事权,集中到一个机关事务部门,避免政出多门,以减少各职能部门的微观事务,集中精力做好公共服务和公共管理等政务工作。

所谓统一,是对机关事务实行统一政策、统一规划、统一制度、统一标准,统一管理,统一采购、配置、使用和处置资源,以有效减少各部门之间互相攀比、重复建设和苦乐不均等现象。实行机关事务统一管理,并不必然意味着党政机关必须在物理空间上集中办公,亦可在机制和职能上集中,即通过立法将履行机关事务工作的职能和事权集中起来,由统一的机构进行管理、保障和服务。机关事务统一管理也不意味着所有的管理和事务必须机关事务部门亲力亲为,而是可以善借外力,积极调动各有关方面力量,共同善治善理,最终推动集中统一管理体制机制落地实施。

二、机关事务集中统一管理的事域分析

(一)机构统一:集中统一管理的前提

机构是职能的组织载体,包括属性、数量、分工关系、管理层次和管理幅度等方面。② 从理论上说,机构统一是机关事务集中统一管理的基本前提,只有确定“独立、统一且职能完善的机关事务管理主体,确保其能够发挥横向保障、上下衔接的功能”,才能“对本级政府机关事务实行统一管理”,③否则就会陷入繁重失效、无序混乱的困境。在实践中,机关事务机构统一包括横向和纵向统一。

所谓横向统一,就是一级政府(包括党委、人大、政协和其他人民团体等)原则上只设立一家机关事务管理机构,使同级政府各机构各部门后勤资源的所有权、调配权和处置权集中或统一到机关事务管理部门统筹调动。由于历史原因,我国机关事务领域条块分割现象较为严重,呈现各自为政状态,造成人员负担繁重,工作压力和风险很大。比如,在中央层面,中共中央、全国人大、国务院、全国政协迄今各有

---

① Bayard Godsave:*Report to the Department of the Interior by Diane Glancy* (*review*), Pleiades: Literature in Context, Volume 38, Issue 1. 2018. pp. 32-33.

② Tanja Balažic Peček, Marija Ovsenik: *Organization, Autopoiesis and Human Potential as Paradigm of the Future Organization*, Organizacija Volume 51, Issue 3, 2018, pp. 208-218.

③ N F Kopeĭkin, V M Belianskiĭ: *Conditions or Work and Illness Rate in Organs of Internal Affairs Officials*Gig Sanit.Mar-Apr 2003;(2):26-27.

自己的机关事务局,各管一摊,互不统属。再如,同为市一级机关事务机构,有的称“管理局”,有的称“管理中心”,这都不是集中统一管理应有的状态。

所谓纵向统一,指不同层级的机关事务部门在机构名称、性质、职能、规格、隶属关系等方面达到完全或基本一致。比如,如果省级机关事务部门是行政机关,市县机关事务部门是参公或半参公事业单位,就会影响机关事务政策法规层层落实,甚至出现部分机关事务工作在基层不受重视、无人管理的情况。再如,有的机关事务部门隶属于政府,有的隶属于党委,也不是集中统一应有的状态。当前,我国各地机关事务部门“在机构名称、性质、规格、隶属关系及主要职能方面仍很不统一”,“执行政策标准、制度办法等的力度和成效差异很大”。①

由统一的机构集中管理机关事务是世界大趋势。② 俄罗斯是实行机关事务集中统一管理的典型国家,其总统事务管理局由总统直接领导,负责为总统等领导人及联邦总统办公厅、联邦议会、联邦政府各部门、联邦法院提供物质技术、财政和其他保障,在联邦政府地位特殊。在美国,联邦总务署是“提供行政保障和服务的唯一部门”,也是政府高效运转的中枢系统,负责“为约 55 个联邦机构的 100 万员工提供高质量的设施和现代化的办公空间”,③同时为军队和地方政府提供保障和服务。英国是实行“机构分散,管理统一”的保障模式,为“充分利用办公用房资源,降低机关运行成本”,政府“积极推进集中办公区建设,优化资源配置”,④也是一种统一方式。

(二)职能统一:集中统一管理的基础

一直以来,职责不明、工作交叉是影响机关事务部门有效运转不可忽视的因素。过于不合理、条块化的职能定位,使得机关事务机构的主要职能、性质和规格、隶属关系、制度办法、政策标准等各不相同,使得基层部门工作职能不明确、重叠交叉,有些任务过于繁重。党的十九届四中全会明确提出,要优化政府组织结构和职责体系,构建依法行政、职责明确的政府治理体系。目前,我国新一轮政府机构改革已经完成,机关事务工作职能有所扩充,在政府治理体系中处于越来越重要的地位。为了保障党政群团机关正常运转,切实提升管理职能和效能,必须依据相关法规制度,对机关事务部门的权限和职责做出明确的界定,寻求职能划分与归属问题最优解。

具体来说,职能统一有两项基本要求:一是围绕运行层级协同、运行资源整合、运行组织保障、运行制度建设、运行技术应用等确立机关运行保障基本职能,从分级管理向同级负责的现行体制转变为从上到下的系统和业务指导关系,在条件成熟时探索建立职能有机统一的“大部门体制”。⑤ 二是针对机关事务领域“在不同类型机关、不同层级、不同空间地域和不同的机关事务运行保障条件及服务都处于高度分散的状况”,“将发展改革部门、财政部门和各机关事务管理部门协同起来”,⑥制定全领域的集中统一规划发展战略,适当扩充机关事务部门的现有职能,使之更加开阔。

现有机关事务管理职能中,几乎都能实行集中统一管理。以办公用房为例,中办和国办于 2013 年发布《关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》,要求建立办公用房集中统一管理制度。此后,宁波市将办公用房纳入“五统一”范围,即统一分配调剂、统一产权产籍管理、统一经费申报、

---

① 余少祥:《关于机关事务管理体制改革的若干思考》,《中国行政管理》2019 年第 3 期,第 30 页。

② Sithuthukile Mkhwanazi:*The status of Asset Management in the Public SectorIMFO*:Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers,Volume 19,Issue 2, 2018, pp. 20-23.

③ 许正中、金夷:《美国联邦总务署的基金制度及其借鉴》,《行政管理改革》2019 年第 12 期,第 76 页。

④ 徐博峰、寇晓东:《英国机关事务工作概览》,《中国机关后勤》2018 年第 6 期,第 48 页。

⑤ LI Yin-lai, AN Jing:*The Construction of Administrative Ethics during the Process of Super-ministry System Reform*, International Conference on Public Administration (5th Session),October23,2009,pp. 664-669.

⑥ 高鹏程:《当前中国机关事务管理研究中的前沿问题——资产管理、层空关系和集中统一方式》,《理论与改革》2020 年第 1 期,第 108 页。

统一装修维修、统一组织实施,上海市实行机关办公用房“统一权属登记、统一建设、统一调配、统一维修、统一处置”,说明办公用房集中统一管理就是一个“为”和“不为”的问题,而不是“能”和“不能”的问题。

2017 年 12 月,国管局发出通知,要求将集中统一管理原则贯穿到公务用车、办公用房管理的各个领域和各环节,有力地推进了公务用车和办公用房的集中统一管理。我们在全国十多个省市的调研表明,此两项职能统一已经是“过去式”,所有的省市都已完成。以机关后勤为例,也可以将卫生保洁、会议服务、绿化养护、设备设施维运、食堂等后勤服务全部实行集中管理。在实践中,有的地方是参与市场竞争,统一购买社会化服务,有的是成立统一的后勤服务集团,既为党政机关提供保障和服务,也对外开展有偿服务。在这方面,盘锦市探索和积累了很好的经验,值得各地借鉴。

(三)制度统一:集中统一管理的关键

在国家治理体系与治理能力现代化背景下,机关事务制度是指对机关事务具有规范和指引作用的规则体系,包括微观层面的标准、中观层面的法规和宏观层面的政策体系。因此,在机关事务工作中,发挥规范作用的不仅是规章制度,还有相关法律、政策、标准等,尤其是法律法规的作用,极为重要。一方面,建设社会主义法治国家,加快推进政府法治化、规范化和程序化是深化改革的重要目标;另一方面,进入法治国家、法治政府和法治社会新时代,应以改革思维、法治思维和系统思维立规矩、建制度。从改革和国家治理现代化的角度来看,机关事务各项活动都应该依照规制进行,聚焦其行政属性,剥离其社会化内容,以确保机关事务的规范化、正规化。

党的十八大明确提出,要不断进行管理方式、管理方法创新,进一步开阔思路,以大资产的视角,全面融入公共财政中去,进一步建立国有资产监督管理的长效机制,全面提升国有资产的监管水平。习近平总书记指出,要“勇于推进理论创新、实践创新、制度创新以及其他各方面创新,让制度更加成熟定型,让发展更有质量,让治理更有水平,让人民更有获得感”。① 对于机关事务部门来说,尽快建立统一完善的制度体系意义重大,可以凸显机关事务部门的主体地位,理顺与相关部门的职责权限划分,强化机关事务系统上下业务指导关系。

经过长期探索,尤其是改革开放以来的制度建构,我国机关事务管理在很多方面已经形成功能完备、运转高效和特色鲜明的制度,并形成鲜明的制度优势。如浙江省机关事务“制度统一”在微观层面主要表现为管理手段和运行机制的集中,山西省通过建章立制,形成了一条科学可行、配套完善、衔接紧密、系统全面的制度链。当然,在制度设计上要防范集中统一可能产生和带来的弊端。② 由于不同部门履行的公共职能不同,对相关后勤保障的要求也可能有所区别,机关事务部门在制订统一的标准和制度时,应该考虑到各部门的不同需求,不能完全强求一致。

作为第一部系统规范机关事务的行政法规,《机关事务管理条例》以科学发展为主题,以建设节约型机关为主线,明确了机关运行经费、资产和服务管理等主要内容,标志着机关事务工作已经步入法制化轨道。《公共机构节能条例》《党政机关公务用车管理办法》等法规和规章出台,奠定了机关事务管理工作的法治基础,使机关事务法规制度从无到有,是机关运行保障工作经验、管理规律的智慧结晶。尽管如此,我国仍缺乏综合性、支架性的机关运行保障立法,且操作性强的配套性、地方性机关事务管理制度需要进一步完善,应加快立法和建章立制的步伐。

(四)标准统一:集中统一管理的尺度

标准是以科学和技术的成果为基础而制定的,是具有科学性、技术性的规范性文件,③主要是弥补

---

① 习近平:《在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话》,《人民日报》2016 年 7 月 2 日,002 版。

② FD Mascio, A Natalini: *The Reform of the Public Administration: Centralization and Reorganization*, ItalianPolitics, Volume31, 2015, pp. 155-173.

③ Bihari: *On Policy/Standard Development*, EDPACS, Volume 58, Issue 1, 2018, pp. 19-27.

法律法规因其抽象而导致面对具体产品或服务时存在的规范性不足。机关事务标准化既具有机关事务领域的特殊属性,又具有标准化的一般属性,是我国社会管理和公共服务综合标准化的重要内容,也是机关事务集中统一管理的"题中之义"和实践尺度。国务院《关于印发深化标准化工作改革方案的通知》(国发[2015]13 号)明确提出"社会管理和公共服务标准"概念,成为促进机关事务集中统一管理,保障和规范党政机关高效运行,推动新时代机关事务工作高质量发展的重要支撑。

对机关事务工作来说,通过标准化建设,可以规范服务行为,有效优化工作环境、管理保障服务等流程,加强管理监督,提高管理、保障、服务的效率和质量。① 也可以机关事务标准化指标体系为依托,构建客观的成本管理系统,作为成本控制的量化依据。机关事务涉及党政群团运行的资产、经费、能源资源和服务等统筹配置、合理使用和有效监管,在一些可操作性和程序性强、需要定量化服务保障、社会关注度高的重点事项,通过制定标准,与信息化、智能化融合,控制机关运行成本,提高机关运行保障效率,有助于科学化管理,推进机关运行保障现代化建设。

标准化在本质上是采用标准形式对经验和做法进行固化、优化,构建科学协调的技术指标体系,对业务实现量化管理与科学评价,以规范管理流程,约束服务行为,调节保障资源,控制运行成本。标准化建设是一项系统工程,要"科学划分机关事务的国家标准、行业标准、地方标准和团体标准,并对其进行合理的定位";对于标准的分类,"需要在充分调查研究的基础上来确定"。② 因此,需要从标准化意识、理念的提升培育以及标准化方法、原理运用操作的高度出发,将标准化渗透到管理、保障和服务的各环节、全领域,真正建立起准确高效、规范有序的运行体系。

制定标准不是标准化的全部工作,要注意在"化"字上下功夫,突出抓好标准的实施应用,纠正"标准可以替代法规制度"的泛标准化认识。同时,厘清标准化建设与机关事务管理的关系,准确把握标准化建设的核心要素和要求,围绕其中关键环节和相关工作重点组织制定实施,③确保制定的标准务实管用,提高管理的精细化、规范化水平。在我国,机关事务标准化是一项全新的工作,管理体制的复杂性和横向割裂导致机关事务标准化在实践中各有千秋。由于缺乏系统的理论支撑,如何确定标准化效益的评价方案,探索机关事务标准化的高效路径和方法,已经迫在眉睫。

三、机关事务集中统一管理的优势与路径分析

(一)机关事务集中统一管理的优势分析

优化资源配置。由于历史原因,传统机关事务多处于各自为政、分散管理状态,与国家治理体系和治理能力现代化要求的"一盘棋"管理格局产生了较大疏离。集中统一管理在优化资源配置上作用显著:一是能以最优组合、最少投入取得最大效能,保障机关高效有序运行。具体来说,即通过制度创新,降低交易成本,提高发展效率,带来超出过去资源配置方式下所能得到的增量回报和收益。④ 二是克服管理的分散化和碎片化,实现职责和机构整合的相对统一,推进机关事务工作科学化、规范化和程序化

---

① Hui Liu: *Research on Path of Improvement for Chinese Administration Service Efficiency from the Perspective of Standardization*, 3rd International Conference on Education, Economics and Management Research(ICEEMR 2019), pp. 291-295.

② 尹利民、丁杰、吴茗:《机关事务标准化:理论逻辑、实践困境与路径选择》,《理论与改革》2020 年第 2 期,第 119 页。

③ Ida Gremyr, Aku Valtakoski, Lars Witell: *Two routes of service modularization: advancing standardization andcustomization*, Journal of Services Marketing, Volume 33, Issue 1, 2019, pp.73-87.

④ Nordesjö: *Framing Standardization: Implementing a Quality Management System in Relation to Social WorkProfessionalism in the Social Services*, Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance, Volume44, Issue3, 2020, pp.229-243.

发展,提升管理保障服务的品质和效能。三是实现新增发展红利和制度红利叠加。集中统一管理后“多出来的”有益成果和物质财富,是由于优化配置和生产要素重新组合提高了生产力和效率。

降低和节约行政成本。十九大报告提出创建节约型机关,全国机关事务部门都应该围绕这个目标来进行。集中统一管理在降低和节约行政成本方面的作用:一是充分发挥规模效益,进一步降低如车辆购置、保险、维修保养、加油等费用,更好地节约政府采购和公务出行等成本。二是提高资金利用效率。近年来, 由于机构膨胀、行政人员增多等原因,导致行政经费不断增加。集中统一管理公务用车、办公用房、政府采购等环节,可以大大提高资金利用率。三是通过制定统一标准,提供同等资源,实行同质服务,有效“克服部门之间由于权力和资源差异导致的苦乐不均、相互攀比、奢侈浪费等问题”,①防止出现奢靡腐败等廉政风险。四是通过统一政策标准,增强工作的规范性和透明度,能够集中研究和解决机关事务工作中的共性问题,节约时间成本,提高工作效率。

提升行政保障效能。对机关事务而言,行政保障效能有两方面含义,即尽可能避免内外部行政对于行政资源和各类保障要素的“不必要损耗”。② 集中统一管理在提升机关事务效能方面的作用:一是有利于打破“小而全”“大而全”的格局,将机关运行保障过程中的效能潜力激发出来,这也是适应机关运行保障新形势可以采取的重要方式和方法。二是有利于提升管理效率,实现机关事务机构职能化、资源集约化、服务规范化、管理精细化、保障标准化、手段信息化、治理法治化和评价绩效化,进一步深化机构改革成果。三是有利于整合服务保障资源,统一服务保障标准、解决共性需求,将机关事业单位从烦琐的机关事务中解脱出来,更好地聚焦主责主业,集中精力做好本职工作。

(二)机关事务集中统一管理的路径分析

法治化是集中统一管理的保障。党的十八大以来,中央将全面依法治国确定为治国理政的基本方略,党的十八届四中全会提出“全面推进依法治国”的总目标,开启了法治中国建设的新篇章。习近平总书记作出一系列重要讲话和指示,指明了法治中国建设的新路径,确立了法治中国建设的新方针。对机关事务部门来说,要实现集中统一管理,必须坚持用法治思维和法治原则推进改革创新发展,③在法治的轨道上布大局、谋发展。具体来说,就是“明确机关事务管理职能机构的法定地位”,“以法律形式定义机关事务管理职能范围和边界”,“厘清机关事务管理职责关系”,“实行机关事务管理机构职责法定”等等,依法依规确定和解决“管什么”“谁来管”“怎么管”等一系列根本性问题。④

改革开放以来,我国机关事务部门充分发挥法治对改革的促进和保障作用,着力推进法治建设,取得了很大成就。但是,法规制度体系在总体上呈现出“中间大、两头小”的特征,即缺少一部统一的、综合性的法律,没有将机关事务管理上升到法律层面,使其有效性和权威性大打折扣。从国外情况看,很多国家如美国、德国、法国等国都出台了专门针对机关事务的人、财、物管理的基本法律。在苏联,相关立法对打击和惩治机关事务内部违法和腐败行为具有十分重要的作用。⑤ 可以借鉴国外成熟的立法理念和模式,突出我国《机关运行保障管理法》的目标定位,推进机构、职能、权限、程序、责任等法定化,构建集中统一、运行高效、保障有力的管理体制机制。同时,鼓励地方政府出台配套行政法规,解决法规制度与地方之间不衔接、不匹配等问题。

---

① 周志忍:《美国“三公经费”管理对机关事务标准化建设的启示》,《中国行政管理》2018 年第 12 期,第 135 页。

② M.I. Kamenetskii, N. Yu. Yas’kova: *Administrative resources as a factor in improving the efficiency of the state administration system*, Scopus, Volume 26, Issue 2. 2015.PP124-131.

③ Kaiyu YANG: *The New Development of “Substantial Rule of Law” in China: Substantive Settlement of Administrative Disputes*, Canadian Social Science, Volume15, Issue6. 2019.PP87-93.

④ 孙丽霞:《机关事务管理职能机构制度化研究》,《中国行政管理》2020 年第 3 期,第 23—26 页。

⑤ D. A. Gavrilenko: *Disciplinary Answerability in Organs of the Ministry of Internal Affairs*, Journal: Soviet Law and Government, Volume 14, 1975 - Issue 3.

信息化是集中统一管理的抓手。国务院副秘书长、国管局局长李宝荣同志多次指出,要实现机关事务集中统一管理,必须在“一统两化”上有实质性进展和突破,将标准化和信息手段作为推进机关事务管理的重要环节,①即以标准化、信息化为支撑,推动形成统一的信息资源共享和业务协同管理平台,从传统的粗放式、分散式、经验式保障向精细化、集约化、科学化保障转变。具体来说,就是将各项工作与信息管理结合起来,利用网络技术、计算机技术和通信技术对办公用房、公务用车、物业管理、公共机构节能、办公自动化、人事和财务管理、不动产管理以及车辆管理、餐饮管理、安全保卫和档案管理等信息资源进行优化组合和规范调整,大力推进“互联网+机关事务”,实现大数据管理和集约化运营,提高信息交流效率,促进管理的科学化。

推进机关事务信息化,构建“技术+制度”的现代化治理体系,是实现机关事务集中统一管理的重要战略举措,也是落实国务院《关于积极推进“互联网”+行动的指导意见》和十九大报告“善于运用互联网技术和信息化手段开展工作”的必然要求。一是先进的信息技术可以“全时空、全要素”积累数据,为机关事务决策及时提供最全面、真实、有效的数据信息,②通过流程再造等环节,实现以最少投入获得最大产出的目标。二是通过机关事务信息平台,可以扩大信息传播范围,加快传播速度,使信息传达更精准及时,③实现资源的统一管理和统筹使用,促进管理模式转型。三是在数字时代中国“互联网+”的表征之下,“互联网+机关事务”提供了一种机关事务整体性治理的数字化碎片弥合机制,可以有效降低内部行政成本,提升机关运行保障效能。

四、机关事务集中统一管理的实践检视

(一)机构统一尚需时日

在 2018 年开始的机构改革中,在国管局的大力推动下,我国机关事务机构统一取得了很大进展。在中央层面,主要是强化统筹和系统指导职能;在地方层面,主要是强化省级机构,一些地方新组建了集中统一的管理机构,一些地方将机关事务管理部门列入党委工作部门或政府直属机构,行政职能得到了强化,对于更好地打造“节约型、服务型”政府,提高机关事务效率,具有十分重要的意义和影响。④ 目前,我国除了香港、澳门和台湾地区以外的 31 个省级机关事务机构中,已经有 30 个统一定为“管理局”,其中 28 个明确为“行政机关”,27 个为政府“直属单位”;421 个地市级机构中,有 373 个明确为政府直属或下属单位,只有 35 个是党委直属或下属单位。

笔者从 2017 年起带领中国社科院课题组在全国十余省(直辖市、自治区)数十个城市做机关事务改革调研,发现“机构统一”还存在一些困难和问题。从机构的对应性来看,在中央层面还有“四大班子”分立的管理局,各省、市、县(区)的情况更是千差万别,有的是政府直属或下属单位,有的是党委直属或下属单位,单位性质、名称和保障范围均不统一。此外,管理机构分散,总体上呈现“横向”和“纵向”各自为政状态,运转效率不高。本轮机构改革中,部分市、县(区)机关事务管理局被撤销,变更为机关事务服务中心,机构地位被进一步弱化。

要实现机关事务机构统一,首先要在中央层面统一起来,即将“四大班子”的机关事务管理局整合

---

① 山西省机关事务管理局:《推进机关事务集中统一管理的思考》,《中国机关后勤》2019 年第 4 期,第 31 页。

② Alexander A.Galushkin:*About Place and Role of Information and Communication Technologies*,*Information Security at the Present Stage*,Economics,Education and Law, Issue2, 2015, pp. 7-7.

③ Wenhui Fu, Qiang Wang, Xiande Zhao:*Platform-based service innovation and system design*:*researchopportunities*, Industrial Management & Data Systems,Volume118,Issue5,2018,pp.975-997.

④ Liu Yu, Wu Xin-song:*Research on the Path to Optimizing Government Organizational Culture in the Construction of a Resource-Efficient Government*,Proceedings of 2015 International Conference on Public Administration(11th)(Ⅴ Ⅱ), pp.249-254.

起来,成立国家机关事务管理总局,适当提升机构规格,以保障其充分履行职能。其次,机构的名称、性质、规格和保障范围必须统一。由于机关事务在本质上是内部行政,建议将机关事务部门统称“管理局”,作为政府直属机构统一管理本级行政区的机关事务,在规格上与政府直属机关同级,保障范围包括党政群团机关。最后,加强机关事务职能机构建设和部门之间的“纵向”交流。职能机构建设包括分类分级统筹机关事务、制度执行和制度供给等方面;纵向交流主要是加强机关事务部门的行业指导,确立上级部门对下级部门的业务指导关系。当然,这种关系不是“领导关系”,因为机关事务是本级党政机关的事务,无需对上级党政机关负责。

(二)职能统一任重道远

党的十八大以来,各级机关事务部门在推进“全面从严治党”“加强政府自身建设”方面发挥了十分积极、重要的作用。在国管局的大力推动下,我国机关事务部门职能建设取得了令人瞩目的成就。其中最显著的是,在原有分工基础上,加强了机关事务机构改革服务保障、制度制定、办公用房、省级干部住房、公务用车、标准化和信息化建设等职能履行资源统筹,充分发挥资源的集中利用效率。在过去,机关事务被普遍认为是单纯的机关后勤,就是管管“吃、喝、拉、撒、睡”的琐事。经过多年发展,行政管理中确立了“政务”和“事务”两个轮子,机关事务被认为是政府工作极为重要的组成部分,其重要职责是保障机关运行,为党政机关正常运转提供管理、保障和服务。这是对机关事务性质和职能的全新界定,有力地推动了机关事务工作的新发展。

近年来,我国机关事务部门的职能范围有所拓展,一些具体管理工作正在各层级趋向集中,但全国职能统一格局尚未形成,任重而道远。其中最突出的问题是,“职能标准的制定权和实施权分离,标准化制度执行难”,①多龙治水成为常态。比如,在港澳台外的 31 个省级机构中,只有 16 个有公务接待职能;在 421 个市级机构中,只有 222 个有此职能。而且,法定职能配备履行差异较大,甚至出现一些政策任务在基层无对应部门、不能落实的情况。比如,在 31 个省级机构中,只有 23 个有“国有资产”管理职能,在 421 个市级机构中,只有 335 个有“公共机构节能”职能,导致中央或省级部门的相关政策文件不能落地。此外,机构部门职能划分不清、责任分工不明、相互配合不默契等,使机关事务面临部门利益分割化、管理职能分散化等碎片化困境。

实行机关事务机构职能统一,一是要从中央、省委或省政府层面寻求政策支持,凡是涉及机关事务统筹协调、发展规划、资源配置、资产管理等重大职能,由机关事务部门统一管理,日常事务则由自己承担。二是在与发展改革、财政、住建等部门职能关系方面,通过立法厘清机关事务部门与这些部门的职责边界,建立起协作配合又明确分工的职能构成。机关事务是行政管理的重要组成部分,离不开党委、政府职能部门的支持配合,否则很难形成合力。三是积极探索对现有职能进行优化整合,合理配备比如核心职能、一般职能、辅助职能等职能体系,同时将集中统一管理职能的推进纳入考核评估的重要内容,在全国范围实行综合评比,将评估结果与干部使用、提拔挂钩,保障统管职能全面落实。

(三)制度统一亟待顶层设计

近几年来,我国机关事务在法规制度建设方面取得了丰硕成果,已经形成以《机关事务管理条例》为核心,以规范性文件为主体,以各类标准规范为支撑的法规制度体系,成就显著。同时,在法治建设方面积累了很多有参考价值和借鉴意义的成功经验,如“在服务党和国家工作大局中谋划机关事务法治建设”,“坚持循序渐进与跨越式发展、整体推进和重点突破相互结合”,“注重围绕业务工作推进机关事务法治建设”,“协同推进改革与法治”等。② 在机关事务领域推行体制法治化,一方面可以使中央与地

① 衡霞:《地方机关事务管理职能法定化困境及成因研究》,《中国行政管理》2019 年第 3 期,第 21 页。

② 徐强:《改革开放 40 年机关事务法治建设回顾》,《中国机关后勤》2018 年第 12 期,第 14—15 页。

方实现良性互动,针对具体问题、不同工作领域持续完善政策法规体系,极大地推进“法治政府”进程;①另一方面可以将制度优势转化为机关高效运转的治理效能,使制度更加成熟定型,发展更有质量水平,运行更有保障,成本更加低廉。

目前,我国机关事务法规和制度统一仍存在一些亟待解决的问题,其中主要是体系不完备。由于缺乏立法顶层设计,机关事务法规散见于相关法律、行政法规甚至是党内法规之中,不可避免存在立法的空白地带,加上不同立法之间不成体系,甚至相互冲突,难以满足机关运行保障的实践需要。其次,法规制度实施不到位,主要表现为部分法规和配套制度出台不及时或动态调整不及时,有的未得到严格执行,在保障体制、保障标准与保障计划以及后续监管与评估等方面均有待完善。最后,防范化解重大风险的管理体制机制不健全,管理方式、手段的多样性和灵活性不够,②而且相互之间难以有效衔接,需要加强顶层设计,在增强机关运行保障的科学性、系统性和实效性上下功夫。

要实现机关事务法规制度统一,必须按照十八大关于机构改革的要求,以改革创新为统领,从理顺管理体制机制、健全制度体系着手。其中,最主要是制定一部基础性、综合性的《机关运行保障管理法》,明确机关事务部门的职责任务和履职程序, 建成多层次、可操作的机关事务法规制度体系。同时,通过立法确立“依法行政、精简效能、厉行节约、公开透明”等基本原则,合理设定立法调整范围,“明确机关运行保障工作的管理体制,规范机关运行保障中行政公物的设置与利用,完善机关运行保障社会化供给的相关制度安排”。③ 其次,健全行政立法体系,深化执法体制改革,推进对权力的监督制约,④使权力在阳光下运行,为机关运行提供制度支撑和规范指引。此外,鼓励地方出台配套的行政法规,为机关事务高质量发展提供支撑。

(四)标准统一需要有序推进

一直以来,在国管局大力推动下,机关事务标准化已得到业内普遍认可。尽管相关技术尚未实现大规模推广应用,但从标准化到信息化和智慧化的发展方向已取得广泛政策共识。2018 年,国管局印发《机关事务标准化发展规划(2018—2020 年)》,将标准化作为重点工作加以推进,形成了一批国家和地方标准,在规范机关运行、促进节约型机关建设和提升服务保障质量等方面发挥了重要作用。在此过程中,标准建设工作机制逐步建立,标准化试点稳步推进,标准体系得到梳理,分项标准不断出台,有力地提升了机关事务的规范化、制度化水平。

但是,与改革要求和发展需求相比,我国机关事务标准统一仍存在一些亟待解决的问题。一是标准工作机制不够完善,体系尚未健全,必须从推进新时代机关事务工作全局发展的高度出发,进一步健全标准化体系。二是标准化工作起步晚,基础薄弱,水平不高,在分类上还存在很多争议,与其他行业相比存在较大差距。三是各地标准差异大,衔接不畅,给标准化实际操作带来一定困难。如国家标准、行业标准和地方标准如何衔接和体系化,一直没有很好解决。四是地方标准化各自为政,在标准体系、实施监督评估和运行体系之间,缺乏有机联系和支撑,且未能与法治化同步推进,使得标准化建设法治保障不足。此外,标准化发展的“孤岛效应”和“不平衡”等问题,也需要在实践中逐步加以解决。

机关事务标准统一是复杂的系统工程,涵盖资产、经费、公务用车、办公用房、公共机构节能等诸多环节和领域,涉及财政、发展改革、住建等众多职能部门。推进标准化的核心是,统筹协调好标准制定主

---

① Jiang Xiao-hui, Wan Xu: *Analysis on the Necessity and Path to Construct a Law Abiding Government in China*, 2010 International Conference on Public Administration(ICPA6th), pp. 465-469.

② M Sako, H Sato: *Japanese Labour and Management in Transition: Diversity, Flexibility and Participation*, Long Range Planning, Volume30, Issue5. 1997.PP807-807.

③ 马怀德:《机关运行保障立法的意义、原则和任务》,《中国法学》2020 年第 1 期,第 26 页。

④ Huixin ZhengYun Fu: *Study on the Improvement of External Supervisory System of Supervision Power*, 4th International Conference on Culture, Education and Economic Development of Modern Society, March13, 2020. pp. 603-606.

体、利益相关方、重点业务、区域发展和层级沟通的关系,形成“一盘棋”工作格局。在实践中,并非只有标明“标准”字样的才算标准,只要是“对机关事务工作具有基准作用、样板作用、评判作用、统一作用等的公认对象,都是机关事务标准”。① 因此,必须有步骤、有计划地开展机关资产、财务、后勤保障等信息系统建设,设定事务处理的标准规程,做到“够用、管用、好用”,切实提升管理、保障、服务的质量和效能,防止标准化成为“面子工程”。同时,强化国管局的管理职能,包括标准的动态调整以适应客观情境变化,为各级各部门自由裁量提供指南和技术指导,使标准立基于坚实的科学基础之上。

结　语

总之,机关事务集中统一是复杂艰巨的任务,需要深入探索,做好顶层设计,推进“四梁八柱”性质的改革,还要下决心“啃硬骨头”,疏通堵点,破除阻力,以深化改革推动集中统一管理落地生根,开花结果。机关事务强调“效率、效益、效果”等多重目标,只有坚持管理机构、职能设置、管理手段、制度标准等统一,才能“深化主体性整合的结构功能变革、跨部门协同的协同互动机制、数字化协同的技术应用创新、法治化整合的法治体系建设”,实现从“碎片化”到“整体性”的跨越。②

The Centralized and Unified Management of Governmental Organization Affairs: Theoretical Framework and Practice Inspection

Yu Shaoxiang

(*National Academy of Social Development*, *Chinese Academy of Social Sciences*, *Beijing* 100732, *China*)

Abstract: The centralized and unified management of governmental organization affairs means that the functions and powers of governmental organization affairs are centralized and managed, with a unified institution being responsible for its management, guarantee and service. The domains of governmental organization affairs handled by the centralized and unified management involve institutional unification, functional unification, system unification and standard unification. The advantages of the centralized and unified management of governmental organization affairs are that it can optimize the allocation of resources, save and reduce administrative costs, and improve the efficiency of administrative guarantee. The basic way to realize centralized and unified management of governmental organization affairs is legalization and informatization. In recent years, under the background of the central government's institutional reform and the vigorous promotion of the State Organization Affairs Administration, China's departments and agencies for governmental organization affairs have made great progress in the construction and unification of institutions, functions, systems and standards. However, on the whole, it will take time to unify the institutions for governmental organization affairs. And the unification of functions still has a long way to go. The unification of systems needs top-level design, and the unification of standards needs to be promoted in an orderly way. These are also the main direction for our country in the reform and development of the centralized and unified management of governmental organization affairs in the future.

Key words: governmental organization affairs, centralized and unified management, theoretical framework, practice inspection

(责任编辑　　刘曙光)

① 朱呈义、王田昊:《统筹制度建设,提升机关事务管理能力》,《中国机关后勤》2020 年第 2 期,第 17 页。

② 李雪松:《整体性何以弥合碎片化:机关事务治理的现代化思路》,《领导科学论坛》2020 年第 3 期,第 50 页。